TRIBUNAT.

RAPPORT

AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE,

Sur la formation des listes d'éligibles,

Par SAVOYE ROLLIN.

Séance du 3 Ventose an IX.

Vous avez nommé une commission pour examiner un projet de loi sur la formation des listes d'éligibles ; je viens, au nom de cette commission, vous rendre compte de son travail.

A

Le projet, en se conformant aux articles VII, VIII et IX de la constitution, a divisé en trois chapitres le mode des trois élections graduelles de notabilité qu'elle institue.

Ces notabilités naissant les unes des autres, le mode adopté pour la notabilité communale, a servi à la départementale et nationale, à quelques variations près.

Mais comme il se rapporte à divers articles de la constitution et à la loi du 28 pluviose de l'an VIII, relative à la division territoriale et aux administrations locales, il est indispensable de rapprocher les dispositions constitutionnelles de l'une, et les dispositions législatives de l'autre, pour apprécier l'espace que la loi nouvelle avoit à parcourir.

La constitution porte, article premier, « que le territoire de la République est divisé en départemens et en arrondissemens communaux. » Elle établit, article LIX, une administration locale pour chaque arrondissement communal, et des administrations supérieures pour des portions plus étendues du territoire.

La loi du 28 pluviose a exécuté ces deux articles ; elle a déterminé les départemens, les arrondissemens communaux et leurs administrations respectives.

Cette loi a dû précéder la loi sur les listes d'éligibles : la constitution, article VII, s'exprime ainsi : « Les citoyens de chaque arrondissement communal désignent, » par leurs suffrages, ceux d'entr'eux qu'ils croient les » plus propres à gérer les affaires publiques. » On ne pouvoit distinguer les citoyens d'un arrondissement avant que les arrondissemens ne fussent tracés : c'est l'objet qu'a rempli la loi du 28 pluviose.

L'article VII continue en ces termes : « Il en résulte » une liste de confiance, contenant un nombre de noms » égal au dixième du nombre des citoyens ayant droit » d'y coopérer : c'est dans cette première liste commu-

» nale que doivent être pris les fonctionnaires publics
» de l'arrondissement. »

Il suit de la fin de cet article, que l'administration communale est prise parmi les notables communaux, et il suit du commencement du même article, que ce sont les citoyens de l'arrondissement qui les nomment; donc leur élection est communale, c'est-à-dire, commune à tous les citoyens.

Mais l'article LIX établit une administration communale par arrondissement, donc la loi du 28 pluviose qui, seule, a fait leur circonscription, l'a faite à l'article VII pour les élections, comme elle l'a faite à l'article I pour les administrations locales et supérieures. Ainsi la divion communale administrative est nécessairement la division communale élective ou politique.

Si pour faciliter les élections on subdivisoit un arrondissement communal en plusieurs sections ou en arrondissemens inférieurs, dont chacun éliroit ses notables particuliers, ce genre d'élection seroit diamétralement opposé à celui que prescrit l'article VII de la constitution, qui met en commun les suffrages de tous les citoyens de l'arrondissement.

Le principe de l'élection communale et non sectionnaire, l'identité de la division administrative et de la division électorale, sont donc incontestables; on l'a déjà, au reste, parfaitement démontré à cette tribune, dans le rapport sur la loi du 28 pluviose, en désapprouvant, il est vrai, les vastes dimensions que l'on donnoit aux arrondissemens.

Mais le projet de loi forcé de partir d'une part de ces dimensions, et de l'autre de l'article VII de la constitution, qui veut que chaque citoyen puisse voter sur tous les citoyens de son arrondissement, a eu le problême a résoudre de faire élire immédiatement douze cents citoyens

par douze mille, nombre moyen de ceux qui ont droit de voter dans un arrondissement.

Ce problême s'est nécessairement étendu aux trois notabilités : la départementale sortant de la communale, et la nationale des deux premières, le même principe d'élection a du être commun à des notabilités d'une origine commune.

Le projet de loi ainsi resserré dans le plus court espace entre la constitution et la loi du 28 pluviose, ne pouvant changer ni le systême d'élire de la première, ni restreindre les démarcations de la seconde, a pris l'unique parti qui lui restoit, celui de diviser les hommes dont il ne pouvoit diviser le territoire ; il les a partagés en petites sections, égales entr'elles le plus possible, et a cherché à faire sortir d'une multitude de scrutins sectionnaires une immense élection communale.

A cet effet, il multiplie et dissémine ses scrutins proportionnellement au nombre des divisions municipales d'arrondissemens ; dans ces divisions il sépare les individus en séries de 150 ; il donne à chaque série un scrutin, un directeur de scrutin et un scrutateur ; il laisse le scrutin ouvert à tous les membres des séries pendant quinze jours, et pendant huit heures par jour ; il les oblige à faire deux scrutins égaux en noms, dont l'un ne contient que des noms pris dans la série, et l'autre que des noms pris hors de la série ; il assujétit chaque série au dépouillement de ses bulletins, qu'il convertit en listes ; il rassemble ces listes de toutes ces sections ; il les fait aboutir à un recensement général où elles sont dépouillées ensemble, en sorte que les suffrages donnés dans les diverses sections aux mêmes citoyens sont réunis, et l'élection est produite par la majorité comparative des suffrages portés dans toutes les listes des séries de l'arrondissement. Ce systême de la loi est l'élection communale par les scrutins sectionnaires : et c'est

par le mécanisme que je viens de décrire, que mettant en jeu un nombre présumé de cinq millions de votans, il a, en résultat, leur dixième, cinq cent mille notables dans le premier degré de notabilité : les élémens de ce premier degré se réduisent ensuite à cinquante mille pour la notabilité départementale, et les cinquante mille à cinq mille pour la notabilité nationale : le même mécanisme, avec moins de complication cependant, parce qu'il remue une moins forte masse d'hommes, produit ces deux degrés supérieurs.

Votre commission, placée comme les auteurs du projet, devant les mêmes écueils, a du moins avouée que les procédés dont je vous présente l'analyse, se renfermoient exactement dans les données rigoureuses de la constitution et de la loi du 28 pluviose.

Les avantages que les auteurs de la loi se promettent de leur systême de votation, sont :

1°. En disséminant avec une sorte de profusion les scrutins sectionnaires, en les mettant à la portée de tous les lieux et de tous les individus, on a brisé les obstacles physiques qui naissent de la grandeur des distances, des embarras et des frais de déplacement ; on a vaincu les résistances morales bien plus nombreuses et redoutables, qui prennent leur source dans la diversité de nos passions. On a rassuré tous les esprits sur les désordres inséparables des grandes assemblées ; on ne redoute plus ni les violences de l'esprit de faction, ni les ruses de l'esprit d'intrigue : ayant à sa proximité, sur tous les points, un scrutin ouvert pendant plusieurs jours, et à presque toutes les heures du jour, on délibère sans précipitation ; on se détermine dans le secret ou au milieu de ceux qu'on affectionne ; on va déposer son suffrage seul ou avec eux ; les conseils que l'on reçoit, les obligations que l'on contracte, sont purement volontaires ; on s'éloigne ou l'on se rapproche, à son gré, des in-

térêts qui ne sont pas les nôtres : le parti que l'on craint, comme le parti qu'on préfère, n'ont de prise sur vous que celle que vous consentez bien à leur accorder : vous pouvez, il est vrai, renonçant à votre propre indépendance, vous abandonner aux plus lâches foiblesses; mais la loi vous a constamment donné le moyen d'être fort; il est inévitable que son empire ne finisse où celui de vos préjugés commence, mais elle a rempli envers vous tous ses devoirs, c'est à vous à ne pas violer ceux du citoyen. De ce mode de votation par scrutins sectionnaires, il résulte donc qu'en écartant tous les dangers, et qu'en accumulant toutes les facilités du scrutin, on doit obtenir le plus grand concours d'électeurs possible.

2°. A la condition de rendre le scrutin accessible à tous, il falloit joindre celle de le rendre facile à chacun, et d'établir la plus parfaite égalité de suffrages entre tous les votans : l'organisation des séries tend à ce double but. En admettant que le nombre moyen des arrondissemens est de douze mille, le dixième des notables est de douze cents : cette proportion auroit donc amené l'obligation, pour chaque électeur d'arrondissement, d'inscrire douze cents noms sur la liste. L'idée de diviser et de multiplier les scrutins, est donc née de l'impossibilité de charger les votations d'une si énorme nomenclature. Les séries de cent cinquante, l'insertion des noms dans les bulletins, au double du nombre des dixaines du nombre total, bornent à trente noms l'opération de chaque votant. Quel est celui qui ne distinguera pas, dans le pays qu'il habite, trente personnes qui méritent ou qui soient dans le cas de mériter sa confiance? D'ailleurs, son droit de suffrage s'est étendu par l'obligation où il est de faire deux bulletins dont l'un contient uniquement des noms de citoyens pris hors de sa série, l'autre, uniquement des noms de citoyens pris dans sa série. Deux résultats utiles sont dûs à cette précaution : d'abord, de garantir des élections en-

tièrement sectionnaires ; car l'esprit de famille, et après lui, l'esprit de voisinage forment, en général, la conscience de tout électeur, à qui l'on n'impose nulle condition; et en second lieu, d'assurer le complément de la notabilité communale, en forçant celui qui nomme à disperser ses choix. S'il falloit qu'il se déterminât au moment même, il éprouveroit peut-être des difficultés ; mais le temps considérable accordé à sa méditation, lui fournira probablement assez de lumières pour choisir dignement trente individus parmi douze mille. Ainsi, la facilité du scrutin se trouve réunie au plein exercice du droit de suffrage.

3°. Il importoit, pour augmenter et maintenir l'affluence des votans, de réduire l'élection à un seul scrutin : cette réduction ne pouvoit être produite qu'au moyen de la majorité relative : celui de la majorité absolue, dans un mouvement si prodigieux d'hommes, entraîneroit d'incalculables désertions parmi les votans ; les seconds tours de scrutins seroient partout la proie de l'intrigue et de l'esprit de parti ; et, sous un autre rapport, la majorité absolue que l'on exigeroit dans trois degrés de notabilité, dépasseroit, avant de les avoir parcourus, le terme que la constitution prescrit à la formation des listes d'éligibles.

4°. Enfin, dans la vue de présenter à une masse imposante d'électeurs une masse proportionnelle d'éligibles, dans la vue de conserver aux absens pour le service public l'intégrité de leurs droits, dans la vue surtout de payer la dette immense et sacrée de la République à ses véritables fondateurs, à ceux qui, dans le déchaînement de toutes les factions, inébranlables aux postes les plus périlleux, l'ont constamment aimée et servie, le projet de loi réserve aux absens, dans la première formation des listes, la nomination d'un dixième de leur nombre, et la perspective même de l'accroître si la confiance publique le décide.

Tels sont les avantages qu'offrent les motifs qui précèdent le projet de loi ; votre commission a reconnu qu'ils ressortent effectivement en grande partie du systême d'élection qu'elle propose ; mais ressortent-ils également des moyens d'exécution de ce systême ? L'architecte, qui, d'après le plan d'un édifice magnifique et parfaitement ordonné, n'auroit cependant produit qu'une construction choquante par ses discordances, prouveroit-il qu'il ne manque rien à son ouvrage, parce qu'il ne manque rien à son plan ? Dans une loi sur un mode d'éligibilité, il ne suffit pas d'avoir conçu un projet fécond en généreux desseins, il faut encore qu'il soit exécutable. Ainsi, la partie systématique de la loi, sur laquelle votre commission a pensé qu'il ne falloit pas même chercher des objections, ne donne aucun préjugé sur sa partie exécutive, car il est possible que tout ce que la première promet, la seconde le détruise.

Des deux parties de la loi, son systême d'élection et son mécanisme, je vous ai montré à l'égard du premier que le projet s'ouvrant une route pénible entre la constitution et la loi du 28 pluviose, il s'est rallié à toutes deux, en adoptant le principe d'une élection communale.

J'ai tâché aussi de vous développer tout ce qui est essentiel dans ses conséquences.

Examinons à leur tour les résultats de son mécanisme.

Si le mécanisme est bon, il doit d'abord, autant que la nature des choses le comporte, être simple et facile, à la portée de l'intelligence commune, et n'occasionner des opérations ni longues, ni compliquées, ni dispendieuses ; s'il a ces avantages, il doit produire

Le concours le plus absolu de tous ceux qui ont droit de voter.

La liberté des suffrages en les émétant, et leur sûreté après l'émission.

Je ne vous assujétirai point à l'examen, article par article, d'une loi qui en compte 124; mais je m'arrêterai sur ceux qui présentent des difficultés analogues à ces différens points de vue, et je commencerai par l'article premier même, qui donne lieu à des observations de plusieurs genres différens.

Le premier article de la loi projetée, simple en apparence dans ses dispositions, produit néanmoins des difficultés si complexes, qu'elles frappent le systême universel de la loi, et menacent de le renverser, si elles demeurent insolubles.

Voici l'article : « Le premier germinal de la présente » année, et ensuite de trois ans en trois ans, à la » même époque, le conseil de chaque municipalité s'as» semblera pour former l'état des citoyens de la muni» cipalité ayant droit de voter dans l'arrondissement » communal, suivant la constitution. »

Rapprochons-le de l'article II de la constitution ; il porte : « Tout homme né et résident en France, qui, » âgé de vingt-un ans accomplis, s'est fait inscrire sur » le registre civique de son arrondissement communal, » et qui a demeuré depuis, pendant un an sur le terri» toire de la République, est citoyen français. »

De la confrontation de ces deux articles naissent deux questions.

En chargeant le conseil de chaque municipalité de la confection de l'état des citoyens, n'est-ce pas substituer le registre municipal au registre civique ?

En plaçant cette substitution dans une loi organique, n'est-ce pas lui imprimer la même durée qu'à la loi, puisqu'elle ne lui a point assigné de terme ?

La solution de ces deux questions ne se trouve point expressément dans la loi même, car l'article d'où elles dérivent, dispose pour l'avenir comme pour le moment actuel, que, de trois ans en trois ans, les municipalités

dresseront les états des citoyens, mais l'article ajoute qu'elles n'y comprendront que ceux qui ont droit de voter suivant la constitution, et il en dérive une injonction indirecte, qui présente évidemment le sens, ou la phrase n'en auroit aucun, que chaque municipalité devra recourir au registre civique pour former son état.

Cependant l'espèce de précaution qui enveloppe les termes de la loi découle d'un motif, et ce motif est bien simple; les registres civiques ou n'existent pas encore, ou ceux qui existent ne sont pas conforme aux lois.

Il s'en est donc suivi, ou qu'il falloit renoncer à une loi sur un mode d'éligibilité, ou s'en tenir à une disposition générale concernant l'inscription sur le registre civique.

Mais ne s'est-on pas inutilemant réduit à une fausse alternative? n'étoit-il pas mieux de reculer la loi jusqu'à l'époque du complément des registres civiques, et si la nécessité la commandoit, insérer du moins dans ce premier article, que les états seroient provisoirement la matrice des registres civiques?

Il n'étoit pas possible de remettre la présentation de la loi; la constitution exige, d'une part, que les listes d'éligibles soient formées dans le cours de l'an IX, et de l'autre, que le renouvellement par cinquième, du corps-législatif et du tribunat soit effectué dans le cours de l'an X: ces dispositions impératives ne souffrent ni commentaire ni délai.

Les principes provoquent donc la loi: ils provoquoient aussi, dira-t-on, la formation des registres civiques, pourquoi sont-ils encore à faire? Répondons, en recherchant s'ils ont pu être faits.

L'article II de la constitution a deux dispositions qu'il faut remarquer; la première, que le chef-lieu de chaque arrondissement communal aura un registre civique; la

seconde, qu'il faut un an de domicile depuis l'inscription, pour exercer son droit de citoyen.

La conséquence de la première disposition est, qu'avant d'ouvrir les registres, il a fallu déterminer les arrondissemens communaux; cette opération graphique a été l'un des objets de la loi du 28 pluviose. Cette loi, en déplaçant presque toutes les anciennes administrations, a entraîné de tels détails, et les nominations de telles longueurs, qu'elle n'a pu être mise en pleine activité qu'à la fin de floréal; ce n'est ensuite qu'après l'établissement des préfectures et des sous-préfectures, qu'on a pu y renvoyer de tous les cantons les anciens registres civiques, ordonnés par la constitution de l'an III; ce renvoi étoit indiqué par la constitution même, puisque les registres civiques sont destinés aux chef-lieux communaux. Or, en supposant que ces anciens registres servent d'élémens aux nouveaux, il est facile d'appercevoir que la réunion de six à sept mille cantons en trois cent quatre-vingt dix-huit arrondissemens doit produire, soit des réductions, soit des décompositions de ces registres, aussi longues que pénibles à obtenir.

Bien plus; en supposant que cet énorme travail soit fait, il seroit à lui même la preuve de son inutilité.

La constitution de l'an III imposoit aux citoyens des conditions de propriété que la constitution n'admet point : de-là seul dérive pour ces registres des omissions infinies; ajoutez-y celles de tous les individus qui ont acquis depuis, l'âge de citoyen, de tous ceux qui ont recouvré des droits qui n'étoient que suspendus: passez ensuite des supplémens aux soustractions, et retranchez de ces registres tous ceux qui ont été atteints par la mort naturelle ou par la mort civile, ou plutôt quittons tout à fait ces registres: convenons qu'il étoit improposable de recomposer avec eux les états des citoyens.

La conséquence de la seconde disposition de l'article

constitutionnel qui impose à l'exercice du droit de citoyen un an de domicile, est que les anciens registres n'auroient pu remplir cette condition pour tous ceux dont les domiciles auroient subi des changemens, puisqu'il ne s'est pas encore écoulée une année depuis floréal dernier, époque où s'est achevé l'organisation de la loi du 28 pluviose.

Quant à la dénomination provisoire de registres civiques adjointe aux états des municipalités, elle n'auroit point effacé l'inconstitutionnalité réelle, puisque la constitution exige une année préalable d'inscription, et qu'il est impossible de donner cette datte aux inscriptions nouvelles que la loi propose.

Votre commission n'a donc vu, en dernière analyse, dans cette partie de la rédaction de l'article, que l'ouvrage de la nécessité ; mais il lui a aussi été démontré qu'il falloit accomplir la constitution, et former des registres civiques. Elle a pris l'assurance que la loi qui doit les organiser est dans la méditation du gouvernement : les détails où je suis entré vous prouvent que cette loi étoit impossible à faire depuis une année, qu'elle est encore actuellement impossible; et dans la position des choses, la condition prescrite aux municipalités par l'article I de n'admettre les inscriptions que suivant la constitution, apportent pour l'avenir, tous les obstacles qu'il étoit en son pouvoir d'élever contre les infidélités et les abus.

Le même article I a donné lieu à un autre genre d'observation qui n'a pas moins d'importance : les conseils municipaux sont chargés de la formation des états des citoyens, sans aucune espèce de concours, ni de surveillance, ni de contrôle. Votre commission y a vu deux inconvéniens très-graves.

Le premier, est la possibilité de l'omission des citoyens sur des états où ils ont le droit d'être placés ; le second, la possibilité de l'inscription d'individus qui n'ont pas le droit de l'obtenir.

Cet article ni aucun article de la loi n'accordent des moyens de réclamation aux citoyens qu'on a oubliés.

Cet article ni aucun article ne remédient point aux vices des inscriptions illégales, ni ne garantissent la République du danger de recevoir parmi ses notables les ennemis qu'elle peut recéler dans son sein.

Des objections aussi sérieuses vouloient être approfondies.

En se plaçant dans les circonstances qui environnent la loi projétée, il est sensible qu'elle n'a pu ni du chercher les élémens de son travail dans des registres antérieurs à la constitution : elle n'avoit donc pas le choix des moyens : les municipalités seules pouvoient rassembler les matériaux des listes. La commission a observé que les conseils municipaux avoient du 1er. germinal jusqu'au 13 pour former les listes, et du 13 jusqu'au 20 pour leur envoi aux préfectures ; elle a pensé, en mesurant ces intervalles, qu'il étoit aisé d'ordonner le dépôt public et la communication des listes aux citoyens, trois jours avant de les adresser aux sous-préfets.

Elle devoit imaginer encore qu'une loi aussi compliquée dans ses opérations, seroit accompagnée d'une instruction destinée soit à les faciliter, soit à expliquer des détails trop réglementaires pour être confondus avec des dispositions législatives. Elle a acquis la certitude que cette instruction existeroit, et qu'elle ôteroit aux travaux des municipalités leur mystère, en ordonnant la publication et l'affiche des états, préalablement à l'envoi aux sous-préfectures.

Indépendamment de cette garantie, dont l'efficacité est positive pour tous les citoyens qui seront présens dans leur domicile, aux époques de la formation des listes, il convenoit d'examiner quelles ressources seroient accordées aux absens; et si, d'ailleurs, pour les uns comme

les autres, il n'existoit pas des lois antérieures qui leur assuroient un droit permanent de réclamation.

Nul doute que sous les constitutions de 1791 et de l'an III, l'état des citoyens ne fut du ressort du pouvoir judiciaire : quoique le droit de voter dans les assemblées publiques soit un droit politique, il n'est pas moins lié à l'état civil, et en quelque sorte, sous sa dépendance : c'est le droit civil qui déclare l'âge du citoyen, c'est lui qui règle le domicile, deux conditions nécessaires pour être admis dans les assemblées publiques : toutes les déchéances du droit de cité également prévues par les lois sont encore prononcées par les tribunaux ; ils sont donc les juges naturels de toutes les questions d'état ; il est donc d'un droit commnn, universel, inaliénable, que ni la constitution, ni la loi projetée ne peuvent infirmer, de réclamer judiciairemrnt contre une omission ou une radiation injuste sur les listes des votans.

Maintenant sera-t-il aussi possible de les délivrer des intrusions commises, que de réparer les omissions faites ? la loi n'offre point de dispositions sur la suppression des noms mal à propos inscrits ; les motifs même portent que l'on s'est arrêté devant toutes les mesures qui n'étoient pas invoquées par des besoins pressans. En effet, rien ne sollicite dès à présent un mode de ce genre ; il seroit même très-problématique qu'il fut raisonnable : les états des citoyens s'épureront infailliblement dans trois ans par leur confrontation avec les registres civiques ; c'est quand une loi aura organisé ces registres, qu'une loi de révision devra marcher paralellement avec elle : alors elle agira sur des données positives, elle ne réformera qu'en grande connoissance de cause ; pourroit-elle aujourd'hui l'espérer, au milieu de ce concours d'une multitude d'hommes exerçant à la fois et tout à coup et sur toute la face de la République, leurs droits de cité ?

Ne dénions pas même que dans cette agitation générale

et simultanée, où chacun sera plus occupé de constater ses propres droits que de vérifier ceux d'autrui, il ne s'y commette dès abus, et que plus d'une liste ne soit flétrie par des noms parasites; mais si l'abus ne se prescrivoit pas lui même de certaines limites, s'il avoit l'audace de fronder l'opinion publique, au point d'infecter même la notabilité, croyez que les plus justes alarmes produiroient les plus vives réclamations, et vous useriez alors du moyen constitutionnel de déférer les listes d'éligibles en sénat-conservateur.

Je n'ai point cru, Tribuns, devoir séparer les difficultés diverses que renfermoit cet article I du projet de loi, il importoit de les résoudre.

Je viendrai maintenant à l'un des reproches le plus généralement fait à la loi projetée, l'obscurité et la complication de son mécanisme.

L'une et l'autre resultent essentiellement du mélange et de la différence des opérations de l'an IX et des années postérieures. Dans l'organisation des scrutins et la confection des bulletins et des listes, il y a des mesures qui n'appartiennent qu'à l'an IX, et d'autres qui lui sont communes avec les années qui suivent ; c'est ce que le projet de loi appelle des préliminaires. L'obscurité qui dérive de cette confusion d'élections tantôt disparates, tantôt uniformes, n'étoit évitable qu'en réduisant la loi, aux élections de l'an IX. Cette idée a d'abord saisi votre commission sous l'aspect favorable que le renouvellement des états des citoyens n'ayant lieu que dans trois ans, il y avoit peu d'inconvéniens et beaucoup d'avantages dans l'adoption de cette loi partielle. Un examen plus réfléchi a changé son opinion : l'annonce d'une loi qui n'indiqueroit la formation des listes d'éligibles que pour l'an IX, et renverroit à trois ans le mode des élections postérieures, auroit incontestablement soulevé la défiance la plus universelle, et il étoit moins désavantageux de pré-

senter une loi difficile à comprendre, mais qui s'explique en l'étudiant, qu'une loi qui auroit armé contr'elle tous ces soupçons vagues et indéfinis, dont le cœur humain est si avide, qu'il aime mieux se réfugier et craindre avec eux dans l'avenir, que de s'unir à un présent qui le rassure.

Nous ne pouvons nous dissimuler ni oublier que rien ne choque les esprits comme l'apparition d'une loi provisoire : il me semble qu'il y auroit beaucoup trop de contradiction à ne demander, même qu'une fois, ce qui a si souvent excité de justes plaintes.

D'ailleurs, en bornant même la loi aux élections de l'an IX, il eût été absurde de ne pas combiner d'avance son organisation avant les élections postérieures : s'il falloit chercher ce point de contact, il falloit également le mettre sous vos yeux, pour justifier le systême d'élection. Il suit de-là que si vous adoptez le systême, il vaut autant que la loi s'y trouve; et que, si vous ne l'adoptez pas, il n'y a nul inconvénient que le systême et la loi soient rejetés ensemble.

Maintenant, si nous apprécions intrinséquement cette complication produite par une double élection, dont l'une est actuelle, et dont l'autre n'aura lieu que trois ans après l'accomplissement de la première, il faut en inférer que la complication est totalement dans la lecture de la loi, et ne sera nullement dans son exécution, puisqu'on ne procède qu'à l'un des deux genres d'élection, puisque les élections de l'an IX, une fois terminées, ne se reproduiront plus. A cette dernière observation est encore attachée la conséquence que les vices qui ne sont inhérens qu'aux élections de l'an IX, à moins qu'ils ne les rendent inexécutables, sont d'une moindre importance que les vices qui affecteroient les élections postérieures.

Ainsi par exemple, un embarras particulier aux élections de l'an IX, est ce qui concerne le dixième des nomi-

nations réservé aux absens : il en résulte la double obligation aux électeurs de faire un bulletin de plus, et d'ajouter dans les autres bulletins au nom de l'absent, *absent pour le service public*, à défaut de quoi le bulletin est déclaré nul ; et il est remarquable que c'est la seule circonstance où la loi inflige la peine de nullite. La retenue de la loi à cet égard, tourne entièrement à l'avantage de la liberté des votes ; si à la difficulté des formes, on avoit joint la nullité à leur oubli, le droit de suffrage eût éprouvé de continuelles altérations.

Mais le plus grave de tous les inconvéniens des élections de l'an IX, et qui disparoîtra également avec elles ; dérive de l'article LXIII, section 2, sur les élections départementales.

Les douze cents notables communaux qui fournissent leur dixième à la notabilité communale, sont tenus par les articles LXIII et LXIV, de faire deux bulletins, et d'inscrire sur chacun cent vingt noms, le dixième du total; les cent vingt noms doublés donnent deux cent quarante, et pour le dépouillement général, en multipliant douze cents par deux cent quarante, on a deux cent quatre-vingt-huit mille noms à compter et confronter. Le fond de l'opération ne pourra être changé, puisque l'élection départementale doit être commune entre tous les électeurs notables communaux; il n'est d'autre moyen d'y remédier, que de multiplier les bureaux de dépouillement ; votre commission est autorisée à penser que l'on se propose d'y pourvoir dans l'instruction qui accompagnera la loi.

Les opérations mécaniques prescrites par le projet de loi, sont de trois sortes, celles qui concernent les municipalités, celles qui regardent les préfets et les sous-préfets, et celles enfin qui sont personnelles aux votans.

Les opérations des municipalités sont presque nulles, car la formation de l'état des citoyens est attribuée aux

conseils municipaux, en sorte que ces municipalités n'ont d'autre occupation que de recevoir des sous-préfets les listes des votans par séries, et de les communiquer à ces derniers; excepté dans les municipalités qui n'ont que des fractions de série, les notables nomment leur directeur de scrutin, et leur scrutateur; conséquemment les fonctions municipales se terminent par la réception de la boîte qui contient les suffrages et sur son envoi au directeur de scrutin.

Les sous-préfets seuls sont chargés de tous les détails pénibles et difficiles; ce sont eux qui divisent les séries des citoyens de l'arrondissement ayant droit de voter, qui font les tableaux indicatifs.

Du nombre des séries de chaque municipalité, ou réunions de municipalités.

Le nombre des citoyens ayant droit de voter dans chaque série.

Le nombre des citoyens ayant droit de voter dans tout l'arrondissement.

Le nombre des dizaines dont se trouve composée chaque série, et le nombre de celles de l'arrondissement.

Ce sont eux qui font le tableau général des absens, avec l'indication des séries auxquelles ils appartiennent, et qui répètent sur eux les mêmes opérations que pour les présens.

Ce sont eux qui font les tableaux des fonctionnaires faisant partie nécessaire des listes d'éligibles, et qui indiquent, tant pour les absens que pour les présens, les proportions dans lesquelles ils doivent être élus.

Ils indiquent les clôtures et les ouvertures des scrutins des séries; ils assistent au recensement général des listes de l'arrondissement.

Il suit de ces attributions, qu'ils tracent distinctement aux municipalités et aux séries toutes les parties de leurs travaux; il suit delà qu'au moyen des tableaux,

plus minutieux encore que l'instruction se propose d'ajouter, les opérations deviendront absolument mécaniques.

A l'égard des votans, les doubles et même les triples bulletins pour l'an IX, qu'on exige d'eux, sont au moyens des précautions que nous venons de détailler, exempts de difficultés, mais non pas de longueur; aussi le projet de loi tient ses scrutins ouverts pendant quinze jours, et huit heures par jour.

Tant que l'élection ne sort pas de l'arrondissement communal, les votans ne sont point sujets à se déplacer, et leurs billets donnés, la suite des opérations ne concerne plus que les directeurs de scrutin et les scrutateurs.

Quand l'élection devient départementale, alors elle exige le déplacement successif de douze cents notables qui vont opérer, soit au chef-lieu d'arrondissement, soit au chef-lieu de département.

Mais quand l'élection devient nationale, elle ne porte plus que sur cinq cents individus, déplacement plus borné et qui n'agira ordinairement que sur des citoyens dans l'aisance.

Ainsi, l'élection départementale seule offre des obstacles de déplacemens et de voyages, obstacles qui s'affoiblissent dans les intervalles que donnent les scrutins, dans la facilité de choisir le moment des affaires personnelles au chef-lieu, ou le moment même des dissipations.

Si, en observant dans les mains des préfets et sous-préfets la plus grande partie du mécanisme des élections, on prend quelque sécurité sur les moyens de les diriger, ne concevra-t-on pas proportionellement des inquiétudes sur l'influence dont ils peuvent jouir?

Les auteurs de la loi ont paru y faire attention, et la loi, à cet égard, renfermes des dispositions très-sages:

1°. Tous les scrutins de séries se tiennent dans l'éloignement ou hors de la présence des préfets : ils n'assistent qu'au dépouillement du scrutin définitif, dont les résultats, quoique non connus, sont décidés par les scrutins antérieurs, et ils n'ont même, à ce dernier scrutin, d'autre droit que celui de présence.

2°. Tous les recensemens des scrutins sectionnaires et généraux sont publics; la publicité précède les tableaux et les listes des votans et leur convocation; et les articles sur lesquels votre commission avoit remarqué son absence, seront rectifiés dans l'instruction.

3°. Les directeurs de scrutin et les scrutateurs sont indépendans des préfets par leur nomination : ce sont les notables qui les nomment entr'eux : pour l'an IX, dans le premier degré d'élection, ils sont choisis par les fonctionnaires inscrits de droit sur la liste communale; mais, dans les élections postérieures, ils seront nommés au scrutin par les notables de l'arrondissement. Votre commission a plutôt vu un vice qu'un avantage dans cette disposition de l'art. XVII de la loi, parce qu'il en résulte que douze cents notables seront obligés de se rendre successivement au chef-lieu, pour la nomination de trois personnes : elle a témoigné le desir de sa rectification. Son inexécution, très-présumable, entraîneroit la conséquence que beaucoup de séries n'auroient ni directeur de scrutin, ni scrutateur.

4°. La réception des scrutins n'est point commise aux préfets : pour l'élection départementale, ils sont reçus par le plus âgé des notaires, le plus âgé et le plus imposé des notables aux chef-lieux : pour la liste nationale, ils sont ouverts chez le plus ancien notaire, ayant pour adjoints quatre scrutateurs. Ainsi les scrutins, depuis leur formation jusqu'au dernier recensement, sont ignorés des préfets, et le dépouillement définitif s'opère publiquement devant les conseils d'arrondissemens dans

les sous-préfectures, et dans les préfectures, devant les conseils de départemens.

Cette indépendance salutaire des scrutins admise en principe et réalisée dans le projet de loi, a fait naître par analogie la question de savoir si les listes d'éligibles ne devoient pas être adressées directement au sénat conservateur. Le projet de loi dispose au contraire, art. CXIX, *qu'il en sera adressé au gouvernement deux expéditions, signées des scrutateurs, des membres du conseil de préfecture et du préfet.* Art. CXX, *que le gouvernement en transmettra une au sénat conservateur et restera dépositaire de l'autre.*

Il a été reconnu dans la discussion, qu'il n'existoit aucun rapport d'exécution entre les préfets et le sénat, d'où l'on a conclu que le sénat ne pouvoit recevoir d'eux une expédition des listes; mais en montrant la question sous un autre point de vue, on a considéré que le droit politique d'élection étoit, par sa nature, indépendant de tous les pouvoirs institués; que le peuple qui fait ses élections pour lui, n'en est responsable qu'à lui, et qu'il est dans la conséquence d'un droit sans limites, de diriger lui-même l'envoi de ses propres actes. Dans cette opinion, les directeurs de scrutin et les scrutateurs auroient adressé une expédition au sénat, comme le préfet au gouvernement.

La même réponse se reproduit contre les directeurs de scrutin et les scrutateurs qui, du moment qu'ils ont signé leur procès-verbal, ont abdiqué toute espece de fonction, et ne conservent aucun caractère public qui puisse servir de point de reconnoissance entr'eux et le sénat.

Dans l'ordre où nous sommes placés, dans cet ordre où les élections politiques ne sont point immédiates, il seroit difficile de lui appliquer des principes, qui ne sont même rigoureusement admissibles que dans une démocratie absolue, car dès-lors qu'il existe un gouver-

nement représentatif, il y a plus ou moins de délégation de la souveraineté. Tout ce qui tient à l'exécution des lois est au pouvoir exécutif; lui seul exécute, et lui seul en doit compte; mais il le doit, et la constitution vous a donné les moyens de l'exiger.

Tribuns, la loi qui vous est présentée, est réclamée par l'acte constitutionnel même ; elle est la dette du gouvernement, et la vôtre envers le peuple français; le pacte représentatif n'est accompli pour lui que du moment où son choix marque les hommes qui ont mérités sa confiance.

Votre commission, composée des citoyens Bailleul, Bérenger, Delpierre, Jaucourt, Girardin, Daunou, Ganil, Gallois, et votre rapporteur, ont à l'unanimité été d'avis d'adopter le projet de loi.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Ventose an 9.

